



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

2. svibnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupka javne nabave – Direktiva 2014/24/EU – Troškovi radne snage – Automatsko isključenje ponuditelja koji navedene troškove nije odvojeno naveo u ponudi – Načelo proporcionalnosti”

U predmetu C-309/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija), odlukom od 20. ožujka 2018., koju je Sud zaprimio 7. svibnja 2018., u postupku

Lavorgna Srl

protiv

Comune di Montelanico,

Comune di Supino,

Comune di Sgurgola,

Comune di Trivigliano,

uz sudjelovanje:

Gea Srl,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, S. Rodin (izvjestitelj) i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Gea Srl, E. Potena, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Santoroa, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: talijanski

- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, G. Gattinara, P. Ondrůšek i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja, donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 94, str. 26.) kao i načela prava Unije u području javne nabave.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Lavorgna Srl, s jedne strane, i Comune di Montelanico (Općina Montelanico, Italija), Comune di Supino (Općina Supino, Italija), Comune di Sgurgola (Općina Sgurgola, Italija) i Comune di Trivigliano (Općina Trivigliano, Italija), s druge strane, u vezi s dodjelom javne nabave društvu koje je propustilo odvojeno navesti troškove radne snage u svojoj ekonomskoj ponudi.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 40. i 98. Direktive 2014/24 glase kako slijedi:
 - „(40) Nadzor nad poštovanjem odredbi [...] radnog prava trebao bi se provoditi u svim fazama postupka nabave, kod primjene općih načela o izboru sudionika i dodjele ugovora, kod primjene kriterija za isključenje, i kod primjene odredaba o izuzetno niskim ponudama. [...]
 - [...]
 - (98) Stoga bi zahtjevi vezani uz osnovne radne uvjete utvrđeni u Direktivi 96/71/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.)], poput onih o minimalnim plaćama, trebali ostati u okviru nacionalnog zakonodavstva ili u okviru kolektivnih ugovora koji se primjenjuju sukladno pravu Unije u kontekstu te Direktive.”
- 4 Člankom 18. Direktive 2014/24 određuje se:
 - „1. Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

Koncept nabave nije osmišljen s namjerom da je se isključi iz područja primjene ove Direktive ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavi gospodarski subjekti udovoljavaju primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava određenog pravom Unije, nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava popisanim u Prilogu X.”

5 U skladu s člankom 56. stavkom 3. te direktive:

„Ako su informacije ili dokumentacija koju je trebao podnijeti gospodarski subjekt nepotpuni ili pogrešni ili se takvima čine ili ako nedostaju određeni dokumenti, javni naručitelji mogu, osim ako je drukčije predviđeno nacionalnim pravom kojim se provodi ova Direktiva, zahtijevati od dotičnih gospodarskih subjekata da podnesu, dopune, razjasne ili upotpune nužne informacije ili dokumentaciju u odgovarajućem roku, pod uvjetom da su ti zahtjevi u potpunom skladu s načelima jednakog postupanja i transparentnosti.”

Talijansko pravo

6 Članak 83. stavak 9. decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Zakonodavna uredba br. 50 o Zakoniku o javnoj nabavi), od 18. travnja 2016. (redovni dodatak GURI-ju br. 91 od 19. travnja 2016., kako je izmijenjen posredstvom decreto legislativo n. 56 (Zakonodavna uredba br. 56), od 19. travnja 2017., (redovni dodatak GURI-ju br. 103, od 5. svibnja 2017.) u daljnjem tekstu: Zakonik o javnoj nabavi), glasi kako slijedi:

„Formalni nedostaci zahtjeva, neovisno o tome o kojima od njih je riječ, mogu se ispraviti u postupku pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije iz prethodnog stavka. Konkretno, u slučaju nepostojanja ili nepotpunosti elemenata i europske jedinstvene dokumentacije o nabavi, navedenih u članku 85., odnosno u slučaju svake druge bitne nepravilnosti koja utječe na te elemente ili izjave, uz izuzeće nedostataka koji se odnose na tehničku i ekonomsku ponudu, javni naručitelj odobrava ponuditelju rok od najviše 10 dana za podnošenje, nadopunu ili uklanjanje nepravilnosti u traženim izjavama i navodi koji mora biti njihov sadržaj te koje su ih osobe dužne podnijeti [...]”

7 U skladu s člankom 95. stavkom 10. Zakonika o javnoj nabavi:

„Gospodarski subjekti moraju u svojoj ekonomskoj ponudi navesti troškove radne snage i iznos poduzetničkih troškova namijenjenih poštovanju vlastitih obveza iz područja zdravlja i zaštite na radu, iz čega su isključene isporuke u kojima se ne zahtijevaju radovi postavljanja, intelektualne usluge i ugovori iz članka 36. stavka 2. točke (a). Javni naručitelji prije dodjele provjeravaju poštovanje odredaba iz članka 97. stavka 5. točke (d) u pogledu troškova radne snage.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

8 Općina Montelanico obaviješću o nadmetanju od 29. rujna 2017. pokrenula je otvoreni postupak javne nabave čija je vrijednost ugovora prelazila prag propisan člankom 4. Direktive 2014/24. U obavijesti se nije izričito navodila obveza gospodarskih subjekata da u svojoj ekonomskoj ponudi navedu troškove radne snage, koja je propisana člankom 95. stavkom 10. Zakonika o javnoj nabavi.

9 Šest ponuditelja, među kojima i društva Gea Srl i Lavorgna, podnijelo je svoje ponude.

10 Istekom roka za podnošenje ponuda ocjenjivačka komisija pozvala je, primjenom postupka pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije (*soccorso istruttorio*) iz članka 83. stavka 9. Zakonika o javnoj nabavi određene ponuditelje, među kojima i društvo Gea, da navedu svoje troškove radne snage.

11 Odlukom od 22. prosinca 2017. općina Montelanico dodijelila je javnu nabavu društvu Gea.

- 12 Društvo Lavorgna, drugorangirani ponuditelj u provedenom postupku odabira, podnijelo je tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev radi, među ostalim, poništenja te odluke navodeći da je društvo Gea moralo biti isključeno iz postupka javne nabave jer je u svojoj ponudi propustilo navesti troškove radne snage te da mu pritom nije smjela biti ponuđena mogućnost prava na postupak pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije.
- 13 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) podsjeća da je Sud u presudi od 2. lipnja 2016., Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404) i rješenju od 10. studenoga 2016. Edra Costruzioni i Edilfac (C-140/16, neobjavljeno, EU:C:2016:868), zauzeo stajalište o pitanju može li se iz postupka javne nabave isključiti natjecatelje jer nisu točno naveli troškove zaštite na radu ako je takav propust naknadno uklonjen. Tom je prilikom Sud naglasio da u slučaju u kojem uvjet sudjelovanja u postupku javne nabave, pod prijetnjom isključenja iz tog postupka, nije izričito predviđen u ugovornim dokumentima i u kojem se taj uvjet može utvrditi samo tumačenjem nacionalnog prava u sudskoj praksi javni naručitelj može isključenom ponuditelju odrediti dostatan rok za ispravak tog propusta.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je nacionalni zakonodavac prilikom donošenja Zakonika o javnoj nabavi radi prenošenja u talijanski pravni poredak Direktive 2014/24 propisao obvezu ponuditeljima da u ekonomskoj ponudi navedu troškove radne snage, isključujući mogućnost da javni naručitelj u postupku pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije pozove one ponuditelje koji nisu ispunili taj zahtjev na uklanjanje te nepravilnosti.
- 15 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) pita se o usklađenosti nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s općim načelima zaštite legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti i proporcionalnosti, osobito u slučaju, poput onoga u kojem postupa u glavnom postupku, u kojem je ekonomsku ponudu koja ne sadržava navod o troškovima radne snage sastavio poduzetnik koji sudjeluje u javnoj nabavi u skladu s dokumentacijom koju je u tu svrhu prethodno utvrdio javni naručitelj i u kojem nije sporno pitanje materijalnog poštovanja pravila o troškovima radne snage.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev navodi da bi primjena tog nacionalnog propisa mogla dovesti do diskriminacije u pogledu poduzetnika s poslovnim nastanom u drugim državama članicama koji bi željeli sudjelovati u javnoj nabavi koju je raspisala talijanska uprava jer se oni ne bi mogli pouzdati u točnost obrasca koji je prethodno sastavio javni naručitelj.
- 17 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se načelima Unije koja se odnose na zaštitu legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti te načelima slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga u skladu s [UFEU-om], kao i načelima koja proizlaze iz potonjih načela, kao što su to jednako postupanje, nediskriminacija, uzajamno priznavanje, proporcionalnost i transparentnost u skladu s Direktivom [2014/24] primjena nacionalnog propisa kao što je to onaj talijanski koji proizlazi iz odredaba [članka 95. stavka 10. u vezi s člankom 83. stavkom 9. Zakonika o javnoj nabavi], u skladu s kojim se zbog propuštanja odvojenog navođenja troškova radne snage u ekonomskoj ponudi u postupku javne nabave poduzetnik ponuditelj u svakom slučaju isključuje iz postupka i nema mogućnost dobivanja pomoći pri pripremi dokumentacije (*soccorso istruttorio*), čak ni u slučaju kada obveza odvojenog navođenja nije bila navedena u dokumentaciji za nadmetanje i bez obzira na to što se s materijalnopravnog stajališta u ponudi stvarno uzimaju u obzir minimalni troškovi radne snage, koji su uostalom u skladu s posebnom izjavom koju je u tu svrhu dao predmetni poduzetnik ponuditelj?”

O prethodnom pitanju

- 18 Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja i transparentnosti iz Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojim propuštanje odvojenog navođenja troškova radne snage u ekonomskoj ponudi koja je podnesena u postupku javne nabave dovodi do isključenja te ponude bez mogućnosti pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije, uključujući slučaj u kojem obveza odvojenog navođenja tih troškova nije bila navedena u dokumentaciji za nadmetanje.
- 19 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi, s jedne strane, da se načelom jednakog postupanja nalaže da ponuditelji pri oblikovanju uvjeta svojih ponuda imaju jednake izgleda te da se podrazumijeva da su te ponude podvrgnute istim uvjetima za sve ponuditelje. S druge strane, obveza transparentnosti, koja iz toga neposredno proizlazi, ima za cilj zajamčiti nepostojanje opasnosti od protekcionizma i proizvoljnosti javnog naručitelja. Ta obveza podrazumijeva da su svi uvjeti i oblici postupka dodjele ugovora oblikovani u obavijesti o nadmetanju ili u dokumentaciji za nadmetanje na jasan, precizan i jednoznačan način, tako da, kao prvo, omogućuju svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan doseg i protumače ih na isti način i da, kao drugo, omogućе javnom naručitelju stvarnu provjeru odgovaraju li ponude ponuditelja kriterijima koji uređuju ugovor o kojem je riječ (presuda od 2. lipnja 2016., Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 20 S obzirom na ta razmatranja, Sud je smatrao da načelo jednakog postupanja i obvezu transparentnosti treba tumačiti na način da im se protivi isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave zbog toga što nije zadovoljio obvezu koja ne proizlazi izričito iz dokumentacije vezane uz taj postupak ili iz važećeg nacionalnog zakona, nego iz tumačenja tog zakona i te dokumentacije kao i iz popunjavanja njezinih praznina koje provode nacionalna upravna tijela ili sudovi (presuda od 2. lipnja 2016., Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, t. 51.; vidjeti u tom smislu rješenje od 10. studenoga 2016., Spinosa Costruzioni Generali u Melfi, C-162/16, neobjavljeno, EU:C:2016:870, t. 32.).
- 21 Nasuprot tomu, tim istim načelima nije u načelu protivno isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave zbog toga što on ne poštuje obvezu koja je pod prijetnjom isključenja izričito propisana dokumentacijom tog postupka ili važećim odredbama nacionalnog prava.
- 22 Takvo se razmatranje nalaže tim više s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj, u slučaju kada su u dokumentaciji za javnu nabavu bile jasno propisane obveze pod prijetnjom isključenja, javni naručitelj ne može prihvatiti nikakve ispravke u propuštanju njihova ispunjenja (vidjeti analogijom presudu od 6. studenoga 2014., Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, t. 46. i 48.; od 2. lipnja 2016., Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, t. 49. i od 10. studenoga 2016., Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, t. 30.).
- 23 U tom pogledu valja dodati da se člankom 56. stavkom 3. Direktive 2014/24 dopušta državama članicama da ograniče slučajeve u kojima javni naručitelji mogu od dotičnih gospodarskih subjekata zahtijevati da u odgovarajućem roku podnesu, dopune, razjasne ili upotpune informacije ili dokumentaciju koja je navodno nepotpuna, pogrešna ili nedostatna.
- 24 Naposljetku, u skladu s načelom proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije, nacionalni propis koji se odnosi na postupke javne nabave i čiji je cilj zajamčiti jednako postupanje prema ponuditeljima ne smije prekoračivati ono što je nužno za postizanje zadanog cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 25 U ovom slučaju iz elemenata koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da obveza odvojenog navođenja troškova radne snage, pod prijetnjom isključenja, jasno proistječe iz zajedničkog tumačenja odredaba članka 95. stavka 10. i članka 83. stavka 9. Zakonika o javnoj nabavi, koje su bile na snazi u

trenutku objave obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku. Na temelju članka 56. stavka 3. Direktive 2014/24 talijanski zakonodavac odlučio je u članku 83. stavku 9. navedenog zakonika isključiti iz postupka pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije slučaj, među ostalim, kada nedostaju informacije o troškovima radne snage.

- 26 Osim toga, iako sud koji je uputio zahtjev navodi da se u obavijesti o nadmetanju o kojoj je riječ u glavnom postupku nije izričito navodila obveza propisana člankom 95. stavkom 10. Zakonika o javnoj nabavi da mogući ponuditelji navedu u ekonomskoj ponudi svoje troškove radne snage, iz sadržaja spisa kojim raspolaže Sud ipak proizlazi da je u toj obavijesti bilo navedeno da se „u pogledu onoga što nije izričito propisano u navedenoj obavijesti, dokumentima o nabavi i dokumentaciji za nadmetanje primjenjuju pravila [Zakonika o javnoj nabavi]”.
- 27 Iz toga slijedi da je svaki razumno obaviješten i prosječno pažljiv ponuditelj mogao saznati relevantna mjerodavna pravila za postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, uključujući i obvezu navođenja troškova radne snage u ekonomskoj ponudi.
- 28 U tim se okolnostima načela jednakog postupanja i transparentnosti ne protive nacionalnom propisu poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojim nenavođenje troškova radne snage dovodi do isključenja dotičnog ponuditelja bez mogućnosti primjene postupka pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije, i to čak i u slučaju kada u obavijesti o nadmetanju nije izričito navedena zakonska obveza isticanja tog navoda.
- 29 Međutim, iz pisanih očitovanja društva Gea podnesenih Sudu proizlazi da u prethodno izrađeni obrazac koji su ponuditelji u postupku javne nabave o kojoj je riječ u glavnom postupku obvezno morali upotrijebiti nije bilo materijalno moguće odvojeno unijeti troškove radne snage. Štoviše, u dokumentaciji za nadmetanje u pogledu te javne nabave bilo je navedeno da ponuditelji ne mogu podnijeti nijedan dokument koji javni naručitelj nije izričito zatražio.
- 30 Na sudu je koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za odlučivanje o činjenicama spora u glavnom postupku i o odgovarajućoj dokumentaciji predmetne obavijesti o nadmetanju, da provjeri je li ponuditeljima bilo stvarno djelotvorno nemoguće navesti troškove radne snage u skladu s člankom 95. stavkom 10. Zakonika o javnoj nabavi i ocijeniti je li zato ta dokumentacija zbunila ponuditelje unatoč izričitom upućivanju na jasne odredbe tog zakonika.
- 31 U slučaju da taj sud zaključi da je to bilo tako, valja još dodati da u takvoj situaciji javni naručitelj može s obzirom na načela pravne sigurnosti, transparentnosti i proporcionalnosti odobriti takvom ponuditelju mogućnost uklanjanja nepravilnosti njegove situacije i ispunjavanja obveza koje su u tom području propisane nacionalnim zakonodavstvom u roku koji mu za to odredi (vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2016., *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, t. 51. i rješenje od 10. studenoga 2016., *Spinosa Costruzioni Generali i Melfi*, C-162/16, neobjavljeno, EU:C:2016:870, t. 32.).
- 32 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prethodno pitanje valja odgovoriti da načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja i transparentnosti, kako su propisana Direktivom 2014/24, treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojim propuštanje odvojenog navođenja troškova radne snage u ekonomskoj ponudi koja je podnesena u postupku javne nabave dovodi do isključenja te ponude bez mogućnosti pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije, uključujući slučaj u kojem obveza odvojenog navođenja tih troškova nije bila navedena u dokumentaciji za nadmetanje, ako su taj uvjet i ta mogućnost isključenja bili jasno predviđeni nacionalnim propisom o postupcima javne nabave na koji se izričito uputilo tom dokumentacijom. Međutim, ako uvjeti javne nabave ne omogućuju ponuditeljima navođenje tih troškova u njihovim ekonomskim ponudama, načela transparentnosti i proporcionalnosti valja tumačiti na način da im se ne protivi to da se ponuditeljima omogući uklanjanje nepravilnosti njihove situacije i ispunjavanje obveza koje su u tom području predviđene nacionalnim propisom u roku koji za to odredi javni naručitelj.

Troškovi

- 33 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja i transparentnosti, kako su propisana Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojim propuštanje odvojenog navođenja troškova radne snage u ekonomskoj ponudi koja je podnesena u postupku javne nabave dovodi do isključenja te ponude bez mogućnosti pružanja pomoći pri pripremi dokumentacije, uključujući slučaj u kojem obveza odvojenog navođenja tih troškova nije bila navedena u dokumentaciji za nadmetanje, ako su taj uvjet i ta mogućnost isključenja bili jasno predviđeni nacionalnim propisom o postupcima javne nabave na koji se izričito uputilo tom dokumentacijom. Međutim, ako uvjeti javne nabave ne omogućuju ponuditeljima navođenje tih troškova u njihovim ekonomskim ponudama, načela transparentnosti i proporcionalnosti valja tumačiti na način da im se ne protivi to da se ponuditeljima omogući uklanjanje vlastite nepravilnosti i ispunjavanje obveza koje su u tom području predviđene nacionalnim propisom u roku koji za to odredi javni naručitelj.

Potpisi